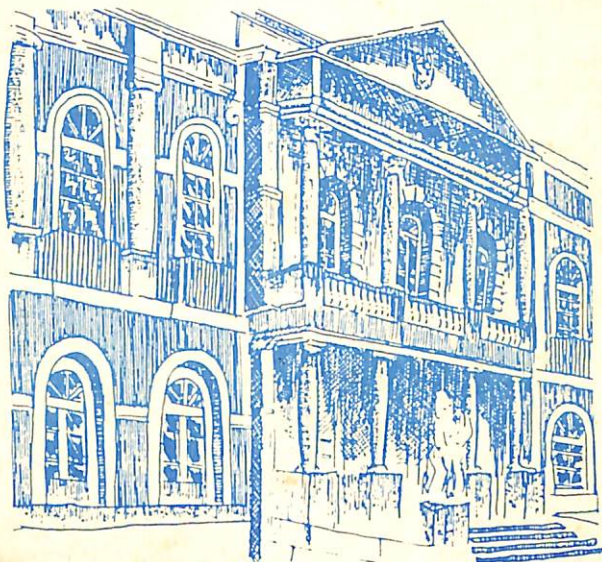


S
UFRJ/IEI
TD255
040144-7



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

INSTITUTO DE ECONOMIA INDUSTRIAL



TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 255

UMA ESTRATÉGIA NÃO LIBERAL PARA A
ABERTURA DA ECONOMIA BRASILEIRA

José Tavares de Araújo Jr.

Março/1991

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA INDUSTRIAL



UMA ESTRATÉGIA NÃO LIBERAL PARA A ABERTURA DA
ECONOMIA BRASILEIRA

José Tavares de Araújo Jr. (*)

Marco de 1991



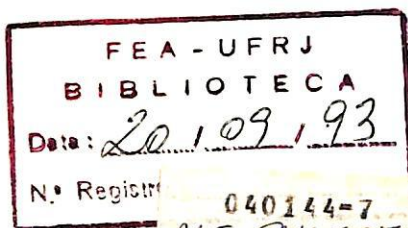
43 - 016647

(*) Agradeço os comentários que Honório Kume, Lia Haguenauer e Wilson Perez fizeram à versão preliminar deste texto. Sou grato também à colaboração de Paula Nazareth e Patrícia Menandro, que prepararam as séries de taxas reais de câmbio aqui analisadas.

anpec
divisão nacional de
censos de produção
em economia

ESTE TRABALHO FOI IMPRESSO NO
IEI, COM A COLABORAÇÃO DA ANPEC
E O APOIO FINANCEIRO DO PNPE

PROGRAMA NACIONAL DE
PNPE
PESQUISA ECONÔMICA



S
UFRJ/IEI
TD 255

FICHA CATALOGRÁFICA

ARAÚJO JUNIOR, José Tavares de.

Uma estratégia não liberal para a abertura da economia brasileira/José Tavares de Araújo Jr. - Rio de Janeiro: UFRJ/IEI, 1991.

35p.: 21cm. - (Texto para Discussão. IEI/UFRJ: n.º 255).

1. Brasil-Política Comercial, 1990. 2. Brasil-Política Cambial, 1990. 3. Protecionismo-Brasil, 1990. 4. Competitividade Industrial. I. Título. II. Série.

I. Introdução.

A abertura da economia é um dos símbolos do Governo Collor. No dia de sua posse, ao lançar o plano de estabilização, o Presidente decretou o fim da maioria dos controles administrativos das importações, que constituíam a base do regime de proteção indiscriminada que vigorou no país durante os anos 80. Três meses depois, em 26.6.90, anunciou um projeto de reforma da tarifa aduaneira, que pretende estabelecer, até 1994, uma estrutura de proteção nominal cujo limite superior será de 40%, e a alíquota modal de 20%.

No plano retórico, a importância dessas medidas tem sido apresentada à população sob diversos prismas, como o do combate à inflação, a punição de abusos do poder econômico, e a modernização do parque industrial. No entanto, a propaganda oficial tem sido omissa justamente em dois tópicos fundamentais do programa de abertura: política cambial e critérios de proteção. No primeiro trimestre de 1990, a taxa real de câmbio do cruzeiro em relação às moedas dos principais parceiros comerciais do país encontrava-se no seu ponto de sobrevalorização máxima dos últimos 20 anos. Embora esta anomalia tenha sido gradualmente corrigida ao longo do resto do ano, o governo jamais deu qualquer indicação aos agentes econômicos de que a estabilidade cambial seja uma de suas metas prioritárias. Desta maneira, o projeto de reforma tarifária perde sua principal função, que é a de conferir previsibilidade à estrutura de proteção efetiva que estará em vigor na economia a médio prazo. Além disso, foi divulgado apenas a intenção de reduzir tarifas, mas não os critérios pelos quais, de agora em diante, serão administrados os níveis de proteção. Tais lacunas do discurso governamental criam espaço para que seja implantado um regime comercial tão errático quanto o anterior na concessão de benesses públicas, não obstante o ambiente de relativa liberdade para importar.

Dada a magnitude do fenômeno inflacionário no Brasil, a sincronização entre as políticas de estabilização e de abertura da economia constitui um sério desafio a ser enfrentado pelo go-

verno. Por um lado, a transparência da estrutura de proteção e a eficácia dos critérios de seletividade da política comercial dependem diretamente da estabilidade de preços no mercado doméstico. Por outro, a eliminação da proteção supérflua é um dos requisitos fundamentais para o sucesso do programa de estabilização. Não obstante esta interdependência quanto a metas de longo prazo, a implementação simultânea das duas políticas pode gerar, sobretudo nos momentos iniciais, conjunturas autofágicas. Por exemplo, recessão e sobrevalorização cambial, dois subprodutos marcantes do programa de estabilização nos últimos 12 meses, são fenômenos incompatíveis com uma estratégia de abertura não desestruturante do parque industrial.

O objetivo deste trabalho é elaborar uma estratégia de abertura apta a lidar com tais dificuldades, e que permita gerar um regime comercial capaz de conferir, de forma transparente, níveis seletivos e temporários de proteção, coerentes com as condições heterogêneas de competitividade do sistema produtivo, e subordinados aos objetivos gerais da política macroeconômica. Assim, a seção II discute os vínculos entre a demanda por proteção e o perfil de competitividade do parque industrial, e, a partir daí, descreve as etapas de implantação da política aduaneira. A seção III analisa o papel que a regulação do poder econômico desempenha na política comercial. A seção IV mostra as consequências que a abertura da economia brasileira terá sobre o comércio com os demais países da América Latina, e examina os obstáculos criados pela instabilidade cambial às possibilidades de integração regional. A seção V aborda outra componente externa da política comercial, que são as negociações multilaterais a serem conduzidas no âmbito do GATT (Acordo Geral de Tarifas e Comércio). Por fim, a seção VI resume as principais conclusões do texto.

II. Proteção e competitividade.

A primeira tarefa a ser cumprida na formulação de uma política aduaneira é identificar as necessidades de proteção efetiva resultantes do perfil atual da indústria. Tal como ocorre em

usualmente em outras economias, diversos segmentos produtivos instalados no Brasil estão operando com níveis de eficiência similares aos padrões internacionais, e, portanto, dispõem qualquer tipo de proteção do governo; outros segmentos possuem condições endógenas para alcançar tais padrões, mas são prejudicados pela proteção concedida aos seus insumos e/ou por outras medidas governamentais. No caso de indústrias nascentes, a proteção requerida consiste de um arranjo particular de instrumentos, envolvendo tarifas diferenciadas por tipo de produto, outras barreiras comerciais, subsídios, compras governamentais, etc., a ser definido em função dos padrões de concorrência e das formas de incorporação de progresso técnico ali vigentes. Por fim, existem ainda os setores cujo ritmo de crescimento de produtividade tenha eventualmente se tornado inferior ao do resto do mundo. Este caso, conhecido como o da proteção à indústria senil, está previsto nas regras do GATT, e resulta de um dos fenômenos cíclicos do capitalismo industrial: as variações bruscas nas condições internacionais de concorrência.

As tabelas 1 e 2 fornecem algumas informações úteis à realização da tarefa acima referida. Elas resumem parcialmente os resultados de um estudo anterior (Araújo Jr. e outros, 1990) que procurou avaliar o perfil de competitividade da indústria brasileira nos anos 80 a partir dos seguintes indicadores quantitativos: séries de preços internos e externos (valor unitário das exportações) para o período 1983/1985, cobrindo os produtos relevantes dos setores ali mencionados; índices de produtividade, de participação dos salários no valor da produção, de rentabilidade, e de desempenho exportador desses setores em alguns anos selecionados do período 1970/1985.

A tabela 1 mostra a situação do parque industrial em 1984, sob a ótica da evolução dos índices de produtividade desde 1975. Como se nota, 45,8% do valor da produção naquele ano foi obtida em setores cujos índices de produtividade foram crescentes entre 1975 e 1984, 29,2% em setores com produtividade em declínio, e 25% em setores cujos índices não revelaram uma tendência

definida durante o período analisado. A tabela 2 identifica os três tipos de setores no interior de cada complexo industrial.

De acordo com a abordagem usada naquele estudo, uma economia é competitiva na produção de uma determinada mercadoria quando consegue pelo menos igualar os padrões de eficiência vigentes no resto do mundo quanto à utilização de recursos e à qualidade do bem. Tal capacidade é, em princípio, transitória, posto que resulta de fatores mutáveis que operam no âmbito da firma (instalações, organização do processo de trabalho, investimentos em pesquisa, estratégia de crescimento, etc.), do setor (grau de concentração requerido pelas tecnologias vigentes, possibilidades de economias de escopo, padrões de concorrência, etc.), e da economia (formato da estrutura industrial, dimensão do mercado consumidor, estilo de inserção internacional, etc.).

Os índices de produtividade constituem apenas um dos elementos de referência para a avaliação dos níveis de competitividade de uma economia. Entretanto, eles fornecem uma informação básica para a análise das possibilidades de se alterar a política comercial, que é a tendência geral da evolução dos níveis de eficiência do sistema produtivo, cuja contrapartida é a capacidade das diferentes indústrias para enfrentar novas condições de concorrência.

Além de parciais, os dados das tabelas 1 e 2 são insuficientes para a escolha dos setores a serem protegidos por outros motivos. Em primeiro lugar, porque, embora os indicadores gerais sobre a competitividade do setor sejam indispensáveis para orientar as decisões da política aduaneira, as alíquotas do imposto de importação e outros instrumentos não tarifários são aplicados a produtos específicos. Em segundo lugar, dado o dinamismo do processo de concorrência, as informações tornam-se obsoletas rapidamente. Assim, o quadro vigente em 1990 pode ser bem distinto daquele registrado em 1984. Por fim, diversos fatores que afetam o poder de competição das empresas não são mensuráveis através de indicadores simples. Os exemplos mais evidentes são a diferenciação de produtos, a prestação de serviços de manutenção

Tabela 1

Perfil de Competitividade da Indústria Brasileira em 1984: Distribuição do Valor da Produção Segundo a Evolução dos Índices de Produtividade. (*)

Complexo	Setores Competitivos	Setores Decadentes	Setores Indefinidos	Tamanho Relativo do Complexo
Químico	5.1	31.7	63.2	25.9
Metalmeccânico	69.9	22.8	7.3	32.1
Agroindustrial	44.8	39.0	16.2	22.0
Têxtil e Calçados	91.5	8.5	-	11.2
Papel e Gráfica	43.5	34.4	22.1	4.5
Construção Civil	-	60.6	39.4	4.3
Total	45.8	29.2	25.0	100.0

(*) Produtividade = (Valor da Prod. - Desp. Oper.) / Pessoal oc. na produção
 Competitivos: Setores cujo índice de produtividade em 1984 foi superior aos demais anos estudados (1975, 1980, e 1982).
 Decadentes: Setores cujo índice de produtividade em 1984 foi inferior aos demais anos estudados.
 Indefinidos: Setores cujo índice de produtividade em 1984 foi superior ao de 1982 e inferior aos demais anos estudados.

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Tabela 2
Perfil de Competitividade dos Complexos Industriais em 1984

Complexo	Setores Competitivos	Setores Decedentes	Setores Indefinidos
Químico	Adubos e Fertiliz.	Tintas e Pigmentos Farmacêutica Perfumaria Laminados Plásticos Artefatos Plásticos Elementos Químicos Resinas	Borracha Químicos Div. Refino Petróleo Petroquímica
Metalmeccânico	Automóveis e Utilit. Motores e Autopeças Radio, Tv., Equip. Son. Material Eletrônico Material Elétrico Máquinas Agrícolas Metalurgia Não Ferr. Outros Metalúrgicos Busa e Aço Laminados de Aço Fundidos e Forjados Derivados de carvão	Indústria Naval Material Ferroviário Equip. Comunicação Mot. e ap. Elétricos Peças para Máquinas Tratores e Máq. Rod. Máquinas Ind. e Con.	Pneus Outros veículos Caminhões e Ônibus
Agroindustrial	Abate e prep. de Aves Laticínios Panificação e Massas Refino de Óleos Veg. Benef. de Arroz Benef. Outros Vegetais Outras Ind. Aliment. Indústria do Fumo	Abate e prep. Carnes Óleos Veg. e Bruto Moagem de Trigo Alcoól Bebidas	Raças Alcoól Café
Têxtil e Calçados	Benef. Fibras Nat. Fiação e Tecelagem Malharias Outras Ind. Têxteis Vestufrio Calçados	Couro e Peles	
Papel e Gráfica	Celulose Papel e Papelão	Editorial e Gráfica	Artefatos de Papel
Construção Civil		Min. não Metálicos Cimento e Artefatos Porcelana e Cerâmica	Vidro Ind. de Madeira

e assistência técnica, os sistemas de distribuição, e as mudanças nos hábitos de consumo.

Uma fonte de informações que não tem esses defeitos é a proposta de reforma tarifária apresentada ao governo em 13.12.90 pela Associação Brasileira da Indústria Eletroeletrônica - ABINEE (*). Sua única limitação é a de estar referida a apenas um setor da economia. A proposta consiste de um cronograma para a redução gradual, entre 1991 e 1994, das alíquotas do imposto de importação de 1.275 itens tarifários que interessam à ABINEE (+). Ela é útil aos propósitos deste artigo por dois motivos principais. De um lado, porque exprime a avaliação direta dos empresários sobre sua capacidade atual de enfrentar a concorrência de produtos importados. De outro, porque resulta de um amplo esforço conciliatório realizado no interior da ABINEE, envolvendo não só fabricantes de componentes e de bens finais, como também empresas que produzem a mesma mercadoria com níveis diferentes de eficiência.

De acordo com o Censo Industrial de 1985, o emprego e o valor adicionado gerados na indústria eletroeletrônica corresponderam, respectivamente, a 9.3% e 9.7% dos totais registrados para o conjunto da indústria de transformação naquele ano. A despeito dessas dimensões, o perfil de competitividade do setor é bem representativo das condições gerais vigentes na economia, dada a diversidade de segmentos ali reunidos. Conforme mostra a tabela 3, a ABINEE abrange não apenas uma gama heterogênea de tecnologias (de coifas a equipamentos sofisticados), como também uma extensa cadeia produtiva (insumos básicos - componentes - bens de capital - bens de consumo final).

(*) Eu participei, como consultor, da elaboração da proposta da ABINEE. As opiniões aqui emitidas são, entretanto, de minha exclusiva responsabilidade e não coincidem necessariamente com as da Associação.

(+) Atualmente, a Nomenclatura Brasileira de Mercadorias tem cerca de 12.000 itens. Às vezes um item corresponde a um produto específico (p.ex., 7321.11.02.00 - fogareiro), mas, na maioria dos casos significa um grupo de bens similares (p.ex., 8470.40.00.00 - máquinas de contabilidade).

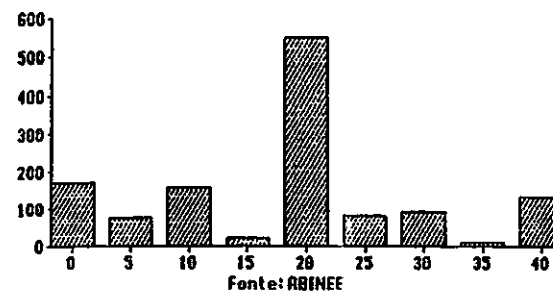
T a b e l a 3

Composição da Indústria Eletroeletrônica em 1991

SETOR	PRINCIPAIS PRODUTOS
Componentes Elétricos e Eletrônicos	Comp. eletrônicos passivos, Agregados de componentes, Comp. Eletromecânicos, Dispositivos Semicondutores, Transdutores Eletroacústicos, Sistemas de Interconexão, Cinescópios, Circuitos Impressos, Laminados Cobreados e não Cobreados.
Equipamentos Industriais	Acumuladores Elétricos, Conversores, Fornos Industriais, Máquinas de Soldar e Cortar, Motores Seriados, Geradores, Mini e Micromotores, Retificadores Industriais.
Informática	Fitas e Discos Magnéticos, Disquetes, Monitores, Equip. p/Automação Industrial e para Controle de Processo.
Geração, Transmissão e Distribuição de Energia	Chaves Seccionadoras, Disjuntores, Turbogeneradores, Hidrogeradores, Transformadores, Conectores, Isoladores, Medidores, Painéis, Relés de Proteção.
Telecomunicações	Cabos e Acessórios; Equipamentos de Transmissão, de Força p/Telecomunicação, de Computação, de Radiodifusão; Terminais de Texto.
Eletrodomésticos	Fogões, Refrigeradores, Coifas, Fornos de Microondas, Condicionadores de Ar, Lanternas, Pilhas, Rádios, Televisores, Video Cassete, Equip. de Som.

Fonte: ABINEE.

Histograma 1: Proposta de Estrutura Tarifária para a Indústria Eletroeletrônica em 1994



O histograma 1 mostra a distribuição das aliquotas sugeridas para 1994, cuja média é 18,4%, a moda 20%, e o limite superior 40%. Embora seja convergente, em linhas gerais, com a orientação oficial, a proposta da ABINEE contém duas peculiaridades. A primeira é a de que as trajetórias de redução das aliquotas entre 1991 e 1994 são bem mais heterogêneas que as do governo, posto que refletem as especificidades das condições de produção vigentes na indústria. A segunda é a de que as aliquotas superiores a 20% não se destinam apenas aos bens fabricados em estágio de indústria nascente, mas a todos aqueles que, segundo as previsões da indústria, não serão competitivos em 1994. Cabe notar ainda que o trabalho foi feito sob as hipóteses de que o governo mantenha nos próximos anos uma taxa de câmbio real estável e não defasada, e que eventuais práticas desleais de comércio sejam diligentemente coibidas através dos instrumentos antidumping e de direitos compensatórios.

Dos 1.275 itens que formam o universo tarifário da indústria eletroeletrônica, cerca de 900 foram considerados competitivos pelos empresários. O número não é exato porque vários dos 170 itens que ficariam com alíquota zero em 1994 não são fabricados no país. A maioria dos 419 itens com alíquotas inferiores a 20% refere-se a componentes, enquanto que os 545 itens com alíquotas iguais a 20% são, quase todos, bens finais. Entre os 311 itens com alíquotas superiores a 20%, há cerca de 150 cujos fabricantes não chegaram a um consenso quanto ao nível de proteção desejável, o que levou a ABINEE a optar pela alíquota mais elevada. Encontram-se nesse grupo alguns produtos da Zona Franca de Manaus e um subconjunto que advém de um conflito paradoxal entre firmas nacionais e subsidiárias estrangeiras. O paradoxo reside no fato de que as subsidiárias adotaram, sistematicamente, atitudes mais protecionistas do que as firmas nacionais.

Esses dados ratificam os resultados obtidos por Araujo Jr. e outros (1990) quanto aos níveis de competitividade da indústria brasileira. Uma das principais evidências registradas naquele estudo diz respeito à atualização tecnológica dos segmentos de base do sistema produtivo, o que gera condições favoráveis ao desempenho do conjunto da economia. Tais evidências, aliadas às do documento da ABINEE, sugerem que os setores não habilitados a enfrentar a concorrência de bens importados representam, atualmente, cerca de 10 a 15% da capacidade produtiva instalada no país (*).

Dois corolários podem ser extraídos dessa conclusão. O primeiro é bem conhecido: Embora os investimentos em pesquisa e desenvolvimento realizados pela indústria brasileira sejam muito inferiores aos dos países industrializados, e, conseqüentemente,

(*) É importante frisar que isso não significa que os restantes 85% a 90% estejam necessariamente operando de acordo com os padrões internacionais de qualidade e eficiência, mas, tão somente, que uma taxa de câmbio equilibrada e os instrumentos de veto à concorrência desleal são suficientes para assegurar a sobrevivência desses setores no mercado interno brasileiro.

seja inexpressiva a capacidade inovadora de nossas empresas quanto ao lançamento de produtos e processos, a economia é bastante dinâmica quanto à absorção de inovações geradas no resto do mundo. Este fato já foi amplamente documentado na literatura sobre o crescimento industrial do país entre o pós-guerra e o final dos anos 70. A única novidade que está sendo agregada aqui é a de que, mesmo após os anos turbulentos da década de 80, essa característica não desapareceu, e, portanto, é falsa a crença tão difundida recentemente, de que o parque industrial esteja em vias de ser sucateado.

O segundo corolário é o de que o escopo do debate sobre liberalização de importações é, de fato, muito reduzido. A rigor, o que está em discussão é se vale a pena ou não proteger uma pequena fração do sistema produtivo, posto que nem os mercantilistas mais radicais apoiariam o protecionismo supérfluo.

Uma vez escolhidos os setores a serem protegidos, a segunda - e mais difícil - tarefa que a política aduaneira deve cumprir é a de definir os níveis adequados de proteção e seus respectivos prazos de vigência. Dada a inexistência de métodos inequívocos para aferir o grau de acerto dessa decisão, a alternativa é, tal como ocorre nas democracias contemporâneas, prover a sociedade da maior quantidade possível de informações sobre os custos da proteção vigente e seus respectivos beneficiários. Nesse sentido, as seguintes providências são indispensáveis:

(a) Estabelecer que a estrutura tarifária será submetida periodicamente (a cada três anos, por exemplo) a uma revisão geral.

(b) No semestre anterior a cada revisão, o governo divulgará um levantamento minucioso dos níveis de proteção efetiva vigentes no país, o que serviria de base para o debate público sobre a escolha dos setores a serem protegidos na rodada seguinte.

(c) Considerando-se que os procedimentos anteriores só têm sentido se a taxa real de câmbio for estável, e admitindo-se, tal como sugere a proposta do governo, que os setores competi-

vos sejam contemplados até 1994 com alíquotas não inferiores a 20%, caberia anunciar, a partir do instante em que a política macroeconômica tivesse assegurado as condições para a estabilidade cambial, um cronograma para a eliminação gradual dessas alíquotas. Tal proteção só se justifica como um expediente transitório, para que as firmas locais ajustem suas estratégias de concorrência à nova situação do mercado. Além disso, convém lembrar que, em virtude dos custos que incidem sobre as importações (frete, seguros, taxas portuárias e impostos locais) uma tarifa de 20% permite uma diferença entre preços internos e externos da ordem de 40%.

É evidente que a eficácia dessas medidas aumentaria na medida em que os critérios de transparência fossem estendidos aos demais instrumentos de política econômica, em particular aqueles que afetam o desenvolvimento industrial, como as condições de financiamento, a concessão de subsídios, o procedimento de compras do governo, e os gastos em ciência e tecnologia.

III. Poder Econômico e Interesse Público.

Uma das consequências nefastas do regime de proteção que vigorou no Brasil nos anos 80 foi a de ter ampliado o poder das grandes empresas, sobretudo daquelas que atuam em setores oligopolizados. Dado que os controles governamentais só permitiam a importação de bens complementares à oferta local, os produtores estabelecidos no país passaram a dispor de um instrumento - a reserva de mercado - que lhes oferecia maior liberdade na formulação de sua política de preços, nas decisões relativas à qualidade dos bens destinados ao mercado doméstico, na alocação de recursos para os sistemas de distribuição, publicidade, assistência técnica aos consumidores, melhoria das condições de trabalho, cuidados com meio ambiente, etc.

De fato, as medidas adotadas para enfrentar a crise de balanço de pagamentos do início da década produziram, dentre outros percalços, uma inovação indesejável, ao generalizar um privilégio que, até então, era restrito, pelo menos em princípio,

aos setores que no passado haviam sido objeto de política industrial. Desde os anos 50, tornara-se usual incluir a reserva de mercado entre os incentivos oferecidos às empresas dispostas a participar da implantação de novas atividades produtivas no país. Embora sempre anunciada como provisória, essa regalia era tacitamente aceita como permanente pela sociedade, em virtude de um falacioso critério de racionalidade econômica, advindo de uma aliança espúria entre governo e empresários, segundo o qual seria inconveniente usar divisas escassas para importar bens similares aos produzidos localmente.

Além das facilidades concedidas pela política econômica, as grandes empresas sempre contaram com um outro recurso valioso: a fragilidade do aparato institucional encarregado de regular os conflitos entre interesse público e iniciativa privada. Um indicador manifesto dessa fragilidade é a recorrência com que, nos últimos 5 anos, as grandes empresas foram responsabilizadas pelo insucesso dos planos de estabilização no Brasil. Não obstante a crescente agressividade verbal do governo, que adquiriu tons paradoxais na gestão atual (*), a única "punição" já aplicada até o momento foi a de reduzir as barreiras à importação, com resultados inteiramente inócuos.

Tais adversidades também ocorrem no resto do mundo. A inevitável presença de oligopólios e monopólios em qualquer estrutura industrial contemporânea gera um dilema político não trivial. Por um lado, costuma haver uma correlação estreita entre o grau de concentração de um setor e sua importância estratégica para o conjunto da economia, quanto à geração de emprego, aos e-

(*) Um exemplo notável nesse sentido é a constante ameaça de promover devassas nos registros contábeis de determinadas empresas, como se não fosse obrigação do governo fiscalizá-las rotineiramente! Outro exemplo é o da indústria automobilística, objeto da ira pessoal do Presidente Collor. Apesar da propaganda oficial sobre a abertura da economia, em relação a esse setor as providências ficaram restritas à suspensão da proibição de importar. Entretanto, continua em vigor a alíquota de 85% sobre as importações, que é superior à proteção máxima concedida a qualquer setor na maioria dos países do mundo.

feitos de encadeamento à difusão de progresso técnico, ao desempenho exportador, etc. Por isso, esses setores geralmente absorvem a maior parte dos recursos públicos destinados à política industrial. Por outro lado, o fortalecimento do poder econômico das empresas que ali operam constitui um risco permanente à preservação dos interesses públicos. Assim, quando é necessário coibir abusos eventuais, as medidas corretivas devem atender a um duplo requisito: serem eficazes sem inviabilizar o funcionamento do setor.

Não é casual, portanto, que em cada país tenha surgido uma solução particular para esse problema. Em termos de atribuições, formato institucional e resultados alcançados, pouco existe de comum entre a Antitrust Division dos Estados Unidos, a Monopolies Commission do Reino Unido, a Bundeskartellamt da Alemanha, e a Fair Trade Commission do Japão, por exemplo.

Em certos casos, como o dos Estados Unidos, o papel conferido à regulação do poder econômico tem variado radicalmente ao longo da história. Conforme mostrou McCraw (1986), entre 1870 e 1930, a legislação antitruste funcionou como um importante complemento da política aduaneira, propiciando a formação de configurações adequadas na maioria dos segmentos industriais. Assim, nas indústrias com tendências naturais à concentração, a legislação não criou obstáculos ao desenvolvimento de grandes corporações e aos processos de fusão e incorporação de empresas, enquanto que nas indústrias onde a natureza da tecnologia e a dimensão do mercado eram compatíveis com estruturas desconcentradas, o rigor da lei foi implacável com as tentativas de formar cartéis, coalizões, e outros meios de controle de mercado. No entanto, uso dessa legislação não se tornou imune a modismos ideológicos, como observou Farina (1990): o neoliberalismo da era Reagan impôs a virtual desativação da Antitrust Division, cuja equipe técnica foi reduzida em 3/5. Mas, já nos primeiros meses do Governo Bush esta orientação foi revertida, e a Divisão retomou suas funções tradicionais.

A Monopolies Commission talvez seja o melhor exemplo de como é possível delimitar nitidamente a fronteira entre o interesse público e o da grande empresa. Dois de seus casos famosos foram os da Pilkington (vidro plano) e da Kodak (filmes coloridos), na segunda metade dos anos 60. Ambas empresas eram monopolistas no mercado doméstico, e, embora suas condutas fossem similares em vários aspectos, receberam julgamentos completamente distintos (vide Monopolies Commission, 1966 e 1968).

A Pilkington, fundada na Inglaterra em 1826, adquiriu o monopólio da indústria de vidro plano na década de 1930, encerrando um longo processo de concentração de capitais iniciado em meados do século passado (vide Araujo Jr., 1982, cap. 5). A nível mundial, este setor constituía, no pós-guerra, um oligopólio que funcionava sob a liderança de quatro corporações: St. Gobain, de origem francesa, duas americanas, Pittsburgh Plate Glass e Libbey Owens Ford, e Pilkington que, naquela ocasião, era a mais frágil do grupo, em termos de tamanho, grau de diversificação, e escala de operações internacionais. Em janeiro de 1959, ela introduziu uma inovação tecnológica, o "float process", que revolucionou os métodos produtivos da indústria. Nos anos seguintes, através da exploração de seu invento, passou a ditar os padrões de comportamento do oligopólio, quanto à política de preços, às normas de qualidade, às relações trabalhistas, e aos critérios de divisão internacional de mercados. De acordo com a legislação britânica, quando algum fornecedor controla mais de 30% da oferta local ou exportável de um bem, o interesse público pode estar sendo prejudicado. Pelo menos desde 1890 a Pilkington seria enquadrável nesse critério, mas o Parlamento só resolveu solicitar uma investigação formal a seu respeito depois que ela se tornou a principal fabricante mundial de vidro plano.

As conclusões do relatório da Monopolies Commission foram amplamente favoráveis à empresa, que sempre tivera o cuidado de jamais reajustar seus preços acima do índice médio registrado para o conjunto da indústria manufatureira a cada ano, mesmo em momentos de dificuldades financeiras. Este hábito, aliado ao seu

desempenho exportador, à sua condição de fornecedor exclusivo de uma tecnologia avidamente demandada pelo resto do mundo, e ao fato de ter alcançado a posição de monopolista graças à sua eficiência técnica, influíram decisivamente no julgamento da Comissão. Durante o inquérito, a Pilkington declarou que provavelmente seus custos operacionais cairiam a médio prazo, mas esse benefício não seria repassado aos consumidores, já que a empresa pretendia elevar seus gastos em pesquisa e desenvolvimento, além de prosseguir com sua estratégia de expansão internacional. A Comissão considerou que, também neste aspecto, a conduta da empresa era convergente com o interesse público britânico.

O processo de crescimento da Eastman Kodak, uma companhia americana fundada em 1880, é bastante conhecido, e praticamente se confunde com a história da fotografia no século vinte. Dentre suas inúmeras façanhas tecnológicas, inclui-se a de ter sido a primeira empresa do mundo a fabricar filmes coloridos, ao lançar o Kodachrome em 1935. À época do inquérito, em 1965, sua subsidiária inglesa atendia a cerca de 70% do consumo total de filmes fotográficos no Reino Unido. Tal como no caso anterior, o monopólio da Kodak também resultara exclusivamente de sua capacidade inovadora. Entretanto, três práticas da empresa foram representadas: a política de preços, que tornava a margem de comercialização do filme colorido 5 vezes superior à do preto e branco; a norma de vincular compulsoriamente a revelação à venda do filme; e o sistema de distribuição, que só operava com representantes exclusivos. Assim, além de recomendar uma redução de 20% no preço do filme colorido, e o veto às outras duas práticas, a Comissão sugeriu também a abolição imediata da tarifa de 20% que incidia sobre as importações. O Parlamento aprovou as propostas, apenas com a ressalva de, ao invés de abolir a tarifa aduaneira imediatamente, incluí-la na agenda da Rodada Kennedy de negociações multilaterais, que estava sendo promovida pelo GATT naquele momento.

A atuação da Monopolies Commission nos dois casos aqui descritos, e da Antitrust Division no período analisado por

McCraw, encontram sólido respaldo nas teorias de mercados contestáveis e da concorrência schumpeteriana, que atualmente constituem a principal fonte inspiradora da pesquisa teórica e empírica na área de economia industrial. Estas teorias estão formuladas, respectivamente, nos livros de Baumol, Panzar e Willig (1982), e Nelson e Winter (1982). Através delas é possível tratar a evolução das estruturas industriais como um resultado da interação entre progresso técnico e formas de concorrência, conforme mostramos em Araújo Jr. (1985). Tal abordagem não apenas sugere que os oligopólios e monopólios sejam as configurações mais frequentes no capitalismo contemporâneo, como também que, na maioria dos casos, sejam as que melhor atendem o interesse público.

É possível extrair do marco teórico acima referido alguns critérios úteis à regulação do poder econômico. O primeiro é que o estímulo à entrada de novos concorrentes no mercado nem sempre é a forma mais indicada de proteger o interesse público. Antes de definir sua estratégia de ação, o governo deve procurar saber: (a) qual seria, diante das tecnologias disponíveis e do tamanho do mercado, a configuração eficiente do setor (número e distribuição de tamanhos de firmas, suas respectivas pautas de produção e parcelas de mercado), isto é, aquela que permitiria a exploração adequada das economias de escala e de escopo ali existentes; (b) qual a natureza das barreiras à entrada de novas firmas no setor. As respostas destas questões indicarão o escopo das medidas corretivas, que poderão visar a mudança estrutural (desmembramentos de firmas e/ou entrada de novos produtores), ou se restringir à conduta dos fornecedores já estabelecidos no ramo, ou complementar outras linhas de ação governamental, como a política industrial, de saúde pública ou de meio ambiente.

Para as finalidades da presente discussão, é conveniente distinguir três tipos de barreiras à entrada: as naturais, que ocorrem em setores cujos bens não são comercializáveis internacionalmente ou dependem de matérias primas escassas no resto do mundo; as que resultam de progresso técnico endógeno, e conferem às firmas do ramo conhecimentos não acessíveis aos concorrentes

potenciais; e as que são geradas por atos do governo. Quando as barreiras são naturais, os instrumentos relevantes para combater práticas abusivas são normas rigorosas e expeditas de punição, já que as possibilidades de mudança estrutural costumam ser escassas ou inexistentes. Quando as barreiras são tecnológicas, o espectro de opções é mais amplo, posto que esse tipo de vantagem é, em princípio, temporário, embora esta seja a situação em que se manifesta com maior intensidade o dilema político referido no início desta seção, devido ao risco de que as punições aniquilem o dinamismo tecnológico do setor. Entretanto, as barreiras mais frequentes são institucionais, quando a principal dificuldade é compatibilizar as diferentes funções do poder público. Isso não implica que o governo esteja necessariamente obrigado a eleger um determinado objetivo em detrimento de outros, mas apenas, na maioria dos casos, a mudar os instrumentos de política. Um bom exemplo é a proteção de oligopólios. Conforme vimos, este tipo de indústria é uma das prioridades usuais da política industrial. Uma forma de evitar que esta meta anule a regulação do poder econômico, é não usar tarifas aduaneiras e controles administrativos das importações nesses setores, dando preferência à política de compras do governo, à concessão de subsídios, à implantação de normas técnicas restritivas, e outros mecanismos que mantenham a presença, ainda que potencial, de fornecedores externos no mercado local.

Crêrrios normativos advindos da teoria econômica são, inevitavelmente, de caráter geral, e devem ser adaptados a cada caso específico. Conforme a Monopolies Commission adverte habitualmente em seus relatórios, a margem de subjetividade nos julgamentos é sempre imensa. Isso obriga, uma vez mais, a transparência da conduta das autoridades, ao lado de uma legislação que permita a ação eficaz do poder público em todos os âmbitos requeridos, e de agências tecnicamente habilitadas a aplicar a lei.

IV. Instabilidade cambial e integração latinoamericana.

Em virtude de ser aplicada à maior economia da região, a política comercial brasileira exerce uma influência marcante sobre as perspectivas econômicas da América Latina. Entretanto, uma das peculiaridades do processo de industrialização neste país foi a de promover um distanciamento crescente em relação aos países vizinhos. Para fins analíticos, é conveniente distinguir duas componentes deste processo de distanciamento, uma ligada à formulação dos planos de investimento, e outra decorrente da implementação das políticas de controle de balanço de pagamentos. Grande parte da capacidade produtiva brasileira nos setores de bens de capital e de insumos básicos foi instalada nos últimos 20 anos. Os planos de investimentos que deram origem à configuração atual desses setores foram concebidos a partir de uma estratégia que ignorava o comportamento da oferta potencial das indústrias congêneres nos países vizinhos. Assim, além conduzir à formação de estruturas industriais ineficientes, que abrigam firmas com graus excessivos de diversificação ou de integração vertical, o que resulta em pautas inadequadas de produção, dadas as tecnologias vigentes, tais investimentos eliminaram fluxos potenciais de comércio intra-setorial entre as economias da região. Por outro lado, nos momentos em que foi necessário impor restrições às importações para enfrentar crises cambiais, a política comercial não conferiu um tratamento diferenciado à América Latina, gerando custos inúteis, como bem ilustra a experiência da primeira metade dos anos 80. Entre 1981 e 1985, o intercâmbio do Brasil com os países membros da ALADI (Associação Latinoamericana de Integração), medido em dólares correntes, caiu de 7.4 para 3.8 bilhões. Ao contrário do que ocorreu em relação ao resto do mundo, de onde foi possível extrair superávits comerciais expressivos, com todos os membros da ALADI, sem uma única exceção, as exportações brasileiras declinaram praticamente na mesma proporção em que as importações. Sob a ótica do controle de balanço de pagamentos, esta política foi apenas inepta, mas, quanto à geração de renda e em-



prego, seus resultados efetivos foram os acentuar a recessão no país e propagá-la no continente.

Durante o Governo Sarney este quadro modificou-se bastante. Através do projeto de criação de um mercado comum no Cone Sul e da efetiva implementação dos compromissos firmados no âmbito da ALADI foi possível reconduzir rapidamente os fluxos comerciais aos patamares registrados no início da década. Contudo, essas iniciativas não promoveram a formação de vínculos mais sólidos com os países vizinhos, devido a dois motivos principais. Em primeiro lugar, porque as relações com a América Latina foram tratadas como uma exceção à orientação geral da política de comércio exterior da época, que assegurava, conforme vimos na seção anterior, a reserva do mercado interno aos produtores estabelecidos no país. Assim, as preferências comerciais eram negociadas casuisticamente, produto a produto, e dissociadas das demais prioridades de política econômica. Em segundo lugar, porque o acirramento da crise inflacionária depois de 1987 tornou impraticável qualquer esforço de compatibilização das políticas internas com os objetivos da integração regional.

Se o Governo Collor vier a estabelecer uma estratégia de abertura coerente com a configuração atual da indústria brasileira, os demais países da América Latina serão beneficiados com novas perspectivas de crescimento, em virtude da eliminação de um dos principais obstáculos à formação de espaços econômicos unificados na região, que residia no protecionismo crescentemente errático praticado no Brasil. Se isso ocorrer, restaria ainda outro vilão a ser combatido: a instabilidade cambial.

Os nove gráficos comentados a seguir registram o desempenho cambial de um conjunto expressivo de países latinoamericanos nos últimos 20 anos (*). Os gráficos de 1 a 5 mostram, respectivamente, a evolução trimestral das taxas reais de câmbio em

(*) As séries trimestrais, para o período 1971/1989, das taxas reais de câmbio de todos os países membros da ALADI encontram-se descritas no apêndice deste trabalho.

relação ao dólar no Brasil, Uruguai, Argentina, Chile e México, desde março de 1971; e os gráficos de 6 a 9 mostram, para o mesmo período, e também em termos reais, as cotações dessas moedas em relação ao cruzeiro.

Como atestam os gráficos de 1 a 5, nenhuma dessas economias conseguiu evitar a instabilidade cambial durante o período analisado. No caso do Brasil (gráfico 1), foi possível manter uma razoável estabilidade entre 1971 e 1979, através da política de minidesvalorizações. Mas, depois do segundo choque do petróleo e da crise da dívida externa, este desempenho só se repetiu em dois períodos curtos, entre o terceiro trimestre de 1983 e o último de 1984, e entre o primeiro trimestre de 1986 e meados de 1987. No caso do Uruguai (gráfico 2), nota-se três fases de relativa estabilidade: a primeira, entre 1975 e 1978; a segunda, entre 1980 e 1982, mantida à custa de uma valorização irreal das cotações, que levou à liberação de 1982 e ao período de extrema instabilidade que só veio a ser superado no Governo Sanguinetti; e a terceira, de 1986 em diante, quando, além da estabilização, a política cambial passou a visar também níveis sustentáveis para a cotação do peso. No caso da Argentina (gráfico 3), não houve nestas duas décadas um único período superior a doze meses durante o qual a taxa real de câmbio fosse estável. Por fim, as experiências do Chile e do México (gráficos 4 e 5) revelam um ponto em comum com o do Uruguai, que é o de conseguir cotações estáveis e realistas no período recente (Chile desde 1985, e México desde 1988).

Alguns efeitos combinados desses desempenhos estão refletidos nos gráficos 6 a 9. Conforme se observa ali, o único exemplo de estabilidade em relação ao cruzeiro nesses 20 anos foi o do peso uruguaio entre 1975 e 1979.

A instabilidade cambial não é uma peculiaridade latino-americana. De fato, desde a implantação do regime de taxas flutuantes em 1973, as economias industrializadas também passaram a conviver com esse problema. Ainda hoje continua válido o comentário de Williamson (1983, p. 9), chamando a atenção para o número crescente de observadores "alarmados com os movimentos violentos

Grafico 1: Taxa Real de Cambio Cruzeiro/Dólar
(1o. Trimestre 1971 / 2o. Trimestre 1990)

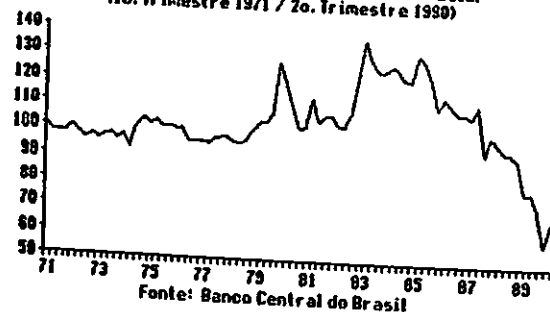


Grafico 2: Taxa Real de Cambio Peso Uruguaio/Dólar
(1o. Trimestre 1971 / 3o. Trimestre 1989)

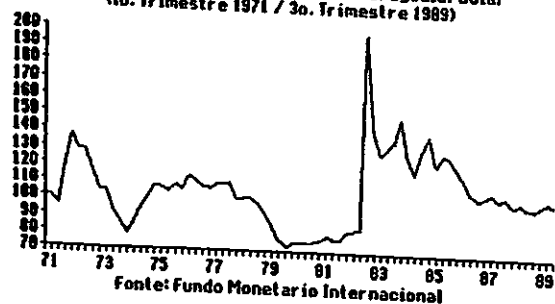


Grafico 3: Taxa Real de Cambio Austral/Dólar
(1o. Trimestre 1971 / 1o. Trimestre 1989)

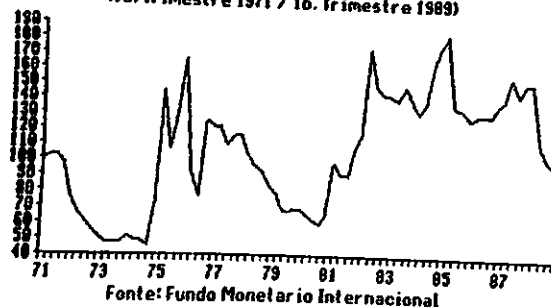


Grafico 4: Taxa Real de Cambio Peso Chileno/Dólar
(1o. Trimestre 1971 / 1o. Trimestre 1990)

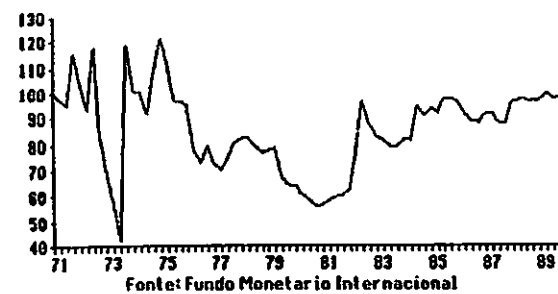


Grafico 5: Taxa Real de Cambio Peso Mexicano/Dólar
(1o. Trimestre 1971 / 1o. Trimestre 1990)

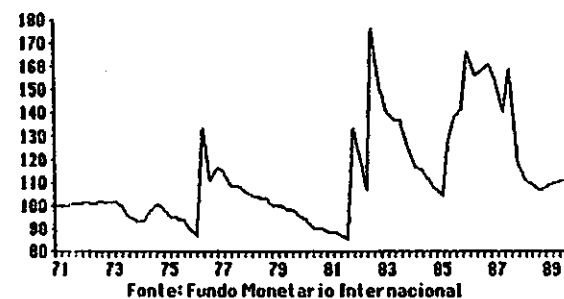


Grafico 6: Taxa Real de Cambio Cruzeiro/Austral
(1o. Trimestre 1971 / 1o. Trimestre 1989)

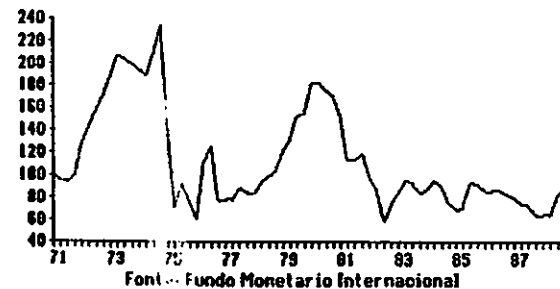


Gráfico 7: Taxa Real de Câmbio Cr./Peso Urug.
(1o. Trimestre 1971 / 4o. Trimestre 1989)

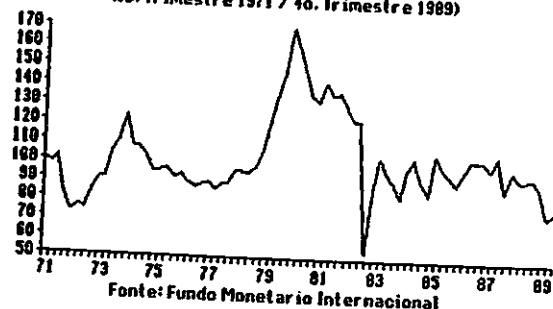


Gráfico 8: Taxa Real de Câmbio Cr./Peso Chileno
(1o. Trimestre 1971 / 1o. Trimestre 1990)

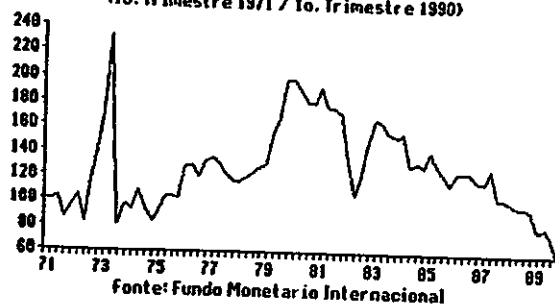
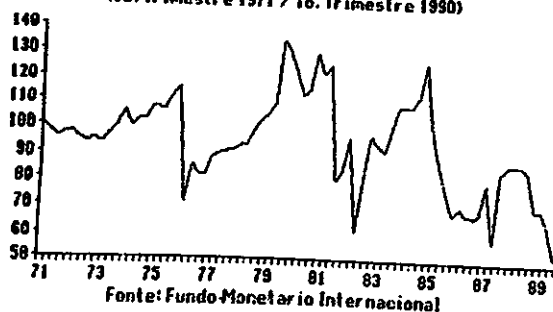


Gráfico 9: Taxa Real de Câmbio Cr./Peso Mexicano
(1o. Trimestre 1971 / 1o. Trimestre 1990)



das taxas de câmbio" entre as principais moedas do mundo capitalista. Mas, o que está sendo considerado alarmante para eles são variações que, em termos reais, raramente superam a marca de 5% entre um trimestre e outro, enquanto que na América Latina as cifras só começam a surpreender quando ultrapassam os 20% !

Uma instabilidade dessa magnitude, e tão duradoura, tornou inviável a manutenção de vínculos econômicos mais sólidos na região. A qualquer momento, uma determinada moeda pode estar supervalorizada em relação à outra, tal como no exemplo paradigmático cruzeiro/austral (vide gráfico 6). Neste contexto, os fluxos de capitais provenientes do país de moeda "forte" geram rendimentos excepcionais para os investidores, mas, em compensação, as exportações do outro país, de moeda "fraca", tornam-se mais competitivas no mercado interno do primeiro país. No entanto, como essas condições podem ser invertidas repentinamente, e estando os agentes econômicos já acostumados com isso, só são realizadas aquelas transações que não impliquem compromissos de longo prazo.

As principais causas desse fenômeno são conhecidas: inflação e desequilíbrio no balanço de pagamentos. As restrições externas sempre foram apontadas como um dos entraves básicos à integração latinoamericana, mas sob uma perspectiva distinta da que está sendo adotada aqui. Em geral, a questão enfatizada é a de que os programas de ajustamento costumam ser acompanhados de controles sobre as importações, que geram um círculo vicioso intrarregional, cujo resultado final é o de comprimir o volume de transações. Conforme vimos, no caso da crise da dívida externa da primeira metade dos anos 80, o Brasil poderia ter evitado esse círculo vicioso através de uma política de abertura unilateral em relação aos países vizinhos. Todavia, os obstáculos à integração que os desequilíbrios no balanço de pagamentos promovem com a geração de instabilidade cambial não podem ser superados através da ação de um único governo. Neste caso é preciso um esforço coletivo em três áreas interdependentes: a do combate à inflação, a do ajuste externo, e a da harmonização de políticas cambiais, visando manter a paridade do poder de compra das moedas da região.

V. Abertura e Negociações Multilaterais.

A principal característica do regime comercial sugerido neste trabalho é a de que, periodicamente, o governo retira proteção de alguns setores e concede a outros, em função dos níveis vigentes de competitividade internacional e dos objetivos de médio prazo da política industrial. Além das providências comentadas anteriormente, a implantação desse regime requereria uma estratégia de negociações multilaterais que visasse: (a) assegurar a realização do potencial exportador da economia; (b) evitar que as medidas de proteção provocassem atritos com os parceiros comerciais do país.

Para que esses objetivos sejam negociáveis, é preciso que haja consenso entre as partes envolvidas quanto a alguns critérios básicos. O primeiro é que toda proteção tem custos, pois se trata de uma transferência de rendas em favor dos setores protegidos. O segundo é que esses custos recaem diferenciadamente sobre consumidores locais e indústrias dos parceiros comerciais, dependendo do tipo de instrumento de proteção utilizado. O terceiro é que a proteção não beneficia apenas a indústria doméstica, mas também outros fabricantes no resto do mundo que forneçam insumos aos setores protegidos. Esta contabilidade de custos e benefícios não só permite a escolha de instrumentos de proteção não conflitantes com a expansão do comércio, como também fornece elementos para estimar a reparação adequada aos danos eventualmente provocados no potencial exportador do resto do mundo.

O fórum natural dessas negociações é o GATT, cujo texto contempla, em seu artigo XIX, a possibilidade de que os países apliquem medidas de salvaguardas para impedir o sucateamento involuntário de instalações produtivas, assegurando-lhes o tempo necessário para ajustar sua indústria diante de mudanças repentinas nas condições internacionais de concorrência, e legitimando o fato de que em qualquer sistema industrial sempre existirão determinados segmentos que dependerão temporariamente de proteção. Não obstante a delimitação rigorosa do problema, o artigo XIX é

omisso quanto às medidas de salvaguarda possíveis de serem aplicadas, sobretudo no que diz respeito a dois pontos cruciais: seletividade e restrições quantitativas. Devido aos conflitos com a cláusula de nação mais favorecida e com a norma de que a proteção deva ser feita exclusivamente através de tarifas, dois princípios fundamentais do GATT, os governos jamais chegaram a um consenso quanto à definição de medidas adequadas de salvaguarda.

Outro constrangimento à aplicação de medidas de salvaguarda é a exigência de que os parceiros comerciais sejam compensados com outras concessões. Tais dificuldades levaram os governos a proteger suas indústrias com problemas de competitividade através instrumentos alternativos às normas previstas no GATT, como os acordos de "restrições voluntárias de exportações", ou de "ordenação de mercados", cujo exemplo mais sofisticado é o Acordo Multifibras. Por um lado, esses protocolos permitem que as barreiras sejam dirigidas, seletivamente, àqueles fornecedores cujos níveis de competitividade ameacem a sobrevivência da indústria local, sem afetar o potencial exportador de outros parceiros comerciais. Por outro lado, ao contrário de tarifas e quotas de importação indiscriminadas quanto à origem, esses protocolos abrem a possibilidade de que a renda gerada pelas medidas protecionistas seja repartida entre a indústria local e os exportadores dos países signatários do acordo, oferecendo, assim, uma compensação parcial (ou mesmo total) a estes.

Na década de 80, os códigos antidumping e de subsídios, que resultaram da Rodada de Negociações Multilaterais de Tóquio (1973-1979), também tornaram-se substitutos parciais das medidas de salvaguarda. Em princípio, esses códigos se destinam a coibir práticas desleais de comércio parte de firmas ou de países; por isso permitem discriminar os fornecedores e não requerem o oferecimento de compensações. Sua aplicação efetiva pode, contudo, converter-se facilmente em medidas de salvaguarda. Em diversas oportunidades, a simples abertura de uma investigação sobre a existência de dumping ou de subsídios pode ser suficiente para proteger uma indústria que esteja enfrentando dificuldades con-

junturais. Em outros casos, a investigação pode ser encerrada com um acordo de preços ou alguma forma velada de restrição "voluntária" de exportações.

Uma solução possível para o debate sobre salvaguardas seria a de definir um código que tão somente legitimasse as práticas acima referidas, submetendo-as à fiscalização do GATT. Propostas desse tipo já foram apresentadas em duas oportunidades, nas rodadas de Tóquio e do Uruguai, mas derrotadas em virtude da influência que o neoliberalismo exerce naquele forum. Como se sabe, para lidar com a inevitável presença do protecionismo no mundo contemporâneo, essa corrente se limita a postular a ilegalidade de tal política. O irrealismo desta tese, além de haver provocado o fracasso da Rodada Uruguai, vem prestando outro desserviço, que é o de promover um distanciamento crescente entre o discurso e a prática dos governos dos países industrializados, como no exemplo extremo da Administração Reagan: radical na defesa do liberalismo e exacerbada no uso de expedientes protecionistas. A principal contrapartida dessas mazelas é impedir que o GATT cumpra o papel de regular as formas de proteção compatíveis com os volumes de produção e comércio desejados pela comunidade internacional.

Este cenário é, evidentemente, adverso à implementação da estratégia de negociações multilaterais aqui sugerida. Há, entanto, dois fatores importantes que podem atuar favoravelmente. O primeiro é que, conforme mostraram Diana Tussie e Gabriel Casaburi (1990), a política comercial dos países industrializados nos últimos 30 anos também tem sido, tal como aqui proposto, baseada no uso de medidas seletivas e temporárias de proteção. O debate sobre essa experiência tem estimulado, sobretudo nos Estados Unidos, a partir de meados dos anos 80, a difusão de teses alternativas ao receituário neoliberal, como as de Reich (1983), Dertouzos e outros (1989), e Porter (1990). O segundo fator é que a formação espaços econômicos unificados torna o código de salvaguardas um mecanismo imprescindível para prevenir escaladas protecionistas. Após a entrada em operação do projeto Europa 92, e a

adesão do México ao Acordo Estados Unidos/ Canadá, qualquer restrição comercial adotada por algum desses blocos trará consequências relevantes sobre o potencial exportador do resto do mundo. Se não existirem mecanismos adequados de regulação, isso poderá inaugurar um ciclo de retaliações, cujo resultado é bem conhecido, e está registrado na história da grande depressão dos anos 30. Este risco constitui, provavelmente, o principal estímulo para que a Rodada Uruguai venha a ser concluída nos próximos anos, com soluções mais sensatas do que as neoliberais.

VI. Conclusão.

Analisando a atividade empresarial ao longo da história, Baumol (1990) mostrou que, da Roma antiga aos dias atuais, os homens de negócio ganham dinheiro através de três expedientes principais: favores do governo, crime organizado e inovação tecnológica. Sua tese é a de que a importância relativa dessas fontes de renda varia de acordo com as regras do jogo vigentes em cada sociedade. Mas, o ponto que ele procura destacar é que não é necessário aguardar um lento processo de mudança cultural para superar uma situação na qual as oportunidades mais atrativas estejam concentradas nos dois primeiros expedientes. Basta que sejam identificados os mecanismos apropriados para elevar a rentabilidade dos investimentos em inovação. Dependendo das peculiaridades de cada caso, tais mecanismos poderão consistir em instrumentos convencionais de política econômica ou em reformas institucionais mais profundas. Contudo, em qualquer contexto, um requisito indispensável para estimular a atividade inovadora reside na manutenção de um regime comercial aberto, mas ajustado às condições de produção em vigor na economia.

No caso do Brasil, após uma década de protecionismo indiscriminado, vários planos de estabilização fracassados, e diante de um cenário internacional adverso, promover a abertura da economia não é uma tarefa simples, embora exequível, como vimos neste trabalho. Da discussão anterior, três pontos merecem destaque. O primeiro é que mais de 85% da capacidade produtiva ins-

talada no país está em condições de enfrentar a concorrência de produtos importados, desde que o governo mantenha uma política cambial sensata, e aplique, quando necessário, os instrumentos punitivos de práticas desleais de comércio. O segundo é que a eficácia da política comercial depende, essencialmente, de sua convergência com as demais esferas de atuação do governo. E o terceiro é que a transparência de procedimentos e a estabilidade dos critérios decisórios constituem os principais mecanismos pelos quais o governo assegura a consistência de suas metas.

B I B L I O G R A F I A

Araujo Jr. J.T. Technical Progress and Forms of Competition: a Case Study of the Glass Industry, Phd Thesis. Universidade de Londres, 1982.

Araujo Jr. J.T. Tecnologia, concorrência e mudança estrutural: a experiência brasileira recente, IPEA/INPES, Rio, 1985.

Araujo Jr. J.T., Haguenauer L. e Machado J.M. "Proteção, Competitividade e Desempenho Exportador da Economia Brasileira nos Anos 80", Pensamiento Iberoamericano, no. 17, Madrid, 1990.

Baumol W. "Entrepreneurship: Productive, Unproductive, and Destructive", Journal of Political Economy, Vol. 98, no.5, Chicago, 1990.

Baumol W., Panzar J., e Willig R. Contestable markets and the theory of industry structure, Nova York, Harcourt Brace, 1982.

Dertouzos M., Lester R., e Solow R. Made in America, MIT, 1989.

Farina E. "Política Antitruste: A Experiência Brasileira", FIPE, São Paulo, 1990.

McCraw T. "Mercantilism and the Market: Antecedents of American Industrial Policy", in Barfield e Schambra (eds) The Politics of Industrial Policy, American Enterprise Institute, 1986.

Monopolies Commission, A Report on the Supply and Processing of Colour Film, HMSO, Londres, 1966.

Monopolies Commission, A Report on the Supply of Flat Glass, HMSO, Londres, 1968.

Nelson R. e Winter S. An evolutionary theory of economic change Harvard University Press, 1982.

Porter M. The Competitive Advantage of Nations, Macmillan, 1990

Reich R. "Beyond Free Trade", Foreign Affairs, vol. 61, no. 4, 1983.

Tussie D. e Casaburi G. "Apertura Y Regulacion Selectiva: Un Nuevo Sistema de Comercio Internacional", FLACSO, Buenos Aires, Agosto 1990.

Williamson J. The Exchange Rate System, Institute for International Economics, Washington, 1983.

A P E N D I C E

Taxas Reais de Câmbio dos Países Membros da ALADI
(1o. Trimestre 1971 / 3o. Trimestre 1989)

	Argentina	Brasil	Chile	Mexico	Uruguai	Venezuela
1971	100	100	100	100	100	100
	103	98	97	100	99	100
	103	98	95	101	95	99
1972	96	98	116	101	119	98
	77	100	104	102	137	99
	68	98	93	101	128	99
	61	96	118	102	129	100
1973	56	97	84	102	115	100
	51	96	69	102	105	102
	47	97	57	102	105	105
	48	98	42	99	92	105
1974	48	96	119	95	86	103
	51	98	101	93	79	106
	49	93	100	93	86	108
	48	101	92	98	95	105
1975	45	104	109	101	101	105
	74	102	122	98	108	103
	146	103	111	95	107	102
1976	108	101	97	94	105	101
	134	101	97	93	109	100
	167	100	95	89	106	100
	92	101	78	87	114	101
1977	77	96	73	133	111	98
	126	96	80	111	108	97
	123	96	72	117	107	98
	124	95	70	114	110	97
	111	97	75	108	110	94
1978	117	98	81	108	111	93
	116	97	83	106	101	94
	104	96	82	104	102	96
	96	96	79	103	102	96
1979	93	97	77	103	98	97
	84	101	78	100	93	98
	79	104	79	100	85	100
	69	104	67	98	76	100
1980	70	108	64	98	73	98
	70	127	64	95	75	96
	67	120	60	93	75	96
	63	110	58	90	75	96
	60	102	56	90	76	95

	Argentina	Brasil	Chile	Mexico	Uruguai	Venezuela
1981	68	103	57	88	78	94
	100	114	59	88	80	93
	92	105	60	87	78	90
	91	107	61	85	78	90
1982	110	107	63	133	83	88
	120	103	76	122	84	87
	176	104	97	107	84	84
	150	109	87	176	200	86
1983	145	124	83	152	144	85
	144	137	81	140	130	83
	141	129	79	137	134	81
	151	125	80	136	138	80
1984	141	126	82	125	151	136
	133	127	81	117	128	131
	142	125	95	115	119	121
	166	122	91	111	132	114
1985	179	121	94	107	142	110
	186	132	92	104	124	107
	138	129	98	128	131	104
	135	122	98	138	128	101
1986	130	111	96	142	122	97
	132	115	92	166	117	89
	133	112	89	156	108	88
1987	133	109	88	158	105	160
	140	109	92	161	107	140
	144	108	92	153	109	125
	159	113	88	140	105	116
	146	94	89	158	107	112
1988	155	101	97	118	101	111
	155	98	98	111	104	110
	114	95	97	109	100	106
	104	94	97	107	99	101
1989	100	92	98	108	102	201
	354	79	100	110	105	141
	146	80	98	111	103	133

	Bolivia	Colombia	Paraguai	Equador	Peru
1971	100	100	100	100	100
	101	100	97	100	100
	98	100	92	99	98
1972	98	101	87	97	97
	100	102	85	97	95
	101	102	83	97	96
	102	102	82	95	97
1973	149	101	81	95	97
	147	101	73	98	99
	149	99	73	97	99
	145	99	68	97	100
1974	126	96	65	92	98
	102	95	61	94	101
	98	91	61	89	99
	104	97	64	94	102
1975	107	100	59	92	102
	105	98	58	83	95
	105	99	63	82	91
	102	100	59	85	100
1976	104	99	53	81	99
	103	97	57	75	91
	105	96	62	74	129
	104	93	62	74	111
1977	104	90	58	73	111
	103	88	57	73	114
	106	81	59	74	117
	101	81	60	73	107
1978	100	83	60	71	167
	102	82	60	70	151
	104	81	60	67	157
	98	81	56	66	157
1979	96	81	51	66	160
	97	80	48	68	157
	99	78	55	68	152
	95	76	50	68	148
1980	106	77	48	69	141
	94	80	49	71	141
	90	79	55	72	142
	87	80	56	74	140
1981	86	80	53	74	138
	76	81	53	74	136
	76	81	54	75	128
	72	81	55	71	126
1982	71	80	46	70	126
	108	79	46	68	127
	84	77	51	86	131
	55	77	54	81	137
	161	77	53	79	146

	Bolivia	Colombia	Paraguai	Equador	Peru
1983	130	70	49	106	149
	101	77	44	101	154
	71	80	39	103	159
	109	84	39	112	151
1984	66	86	50	117	149
	101	87	71	122	155
	67	89	62	121	160
	101	91	53	155	186
1985	90	94	71	105	202
	52	98	75	99	202
	178	103	69	95	188
	179	110	62	134	169
1986	127	107	49	141	147
	115	106	48	128	128
	108	108	44	156	114
	106	110	75	139	102
1987	108	108	77	133	94
	110	110	77	144	86
	113	112	74	169	72
	115	111	66	176	122
1988	118	108	64	172	86
	117	110	66	150	58
	110	112	60	195	195
	111	113	52	167	129
1989	115	113	97	164	109
	120	115		173	85
	125	116		171	75

Fonte: Fundo Monetario Internacional.

Taxa Real de Câmbio = Taxa nominal em relação ao dólar americano, deflacionada pelos índices de preços por atacado do país e dos Estados Unidos.

PUBLICAÇÕES DO IEI EM 1991

TEXTOS PARA DISCUSSÃO

	Nº de páginas
251. LESSA, Carlos; FIORI, José Luis. <u>E houve uma política econômica nacional-populista?</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1991 (Discussão nº 251)	34
252. PENA, Maria Valéria Junho. <u>Um sub-produto das expectativas racionais - anotações de leitura sobre as razões de Jon Elster.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1991 (Discussão nº 252).	30
253 - CASTRO, Antonio Barros de. <u>Política Industrial: razões e restrições.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1991 (Discussão nº 253).	19
254 - CORREIA, Paulo Guilherme. <u>A Teoria clássica vista a partir do conceito de programa de pesquisa.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1991 (Discussão nº 254).	31
255 - ARAÚJO JUNIOR, José Tavares de. <u>Uma estratégia não liberal para a abertura da economia brasileira.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1991 (Discussão nº 255).	37